

Kunnallisen toimintamallin uudistaminen systeemisenä haasteena

Tapaustutkimus

MIKA NIEMINEN & SIRKKU KIVISAARI

Johdanto

Tarkastelemme artikkelissa pyrkimystä muuttaa kunnallista toimintamallia sosiaalitieteellisen innovaatiotutkimuksen näkökulmasta. Erittelemme yhden kunnallisen kehittämishankkeen joutumista kriisiin ympäristön muutospainetta. Kohteena on keskisuuressa kaupungissa vuosina 2010–2011 toteutettu sosiaali- ja terveyssektorin sähköisen ohjaus- ja palvelumallin kehittämishanke.

Tutkimuskysymyksemme on, mitkä tekijät edistävä tai estävät sosiotekniseksi innovaatioksi määrittelemämme uudistuksen etenemistä kuntaorganisaatiossa. Tältä pohjalta pyrimme hahmottamaan, minkälaista muutosjohtamista kunnissa tarvitaan, kun palvelurakennetta pyritään uudistamaan.

Tarkastelemamme hankkeen tavoitteena oli kehittää tilaaja–tuottaja-ympäristöön soveltuva vuorovaikutteinen perusturvan ohjaus- ja palvelujärjestelmä. Sillä pyrittiin tukemaan johtamistavan, palvelujen tuotantomallin ja organisoinnin kokonaisvaltaista uudistamista sekä luomaan uudenlainen sähköinen palvelujen markkinapaikka. Sähköisen järjestelmän kautta olisi tarjottu palveluja, ohjattu palvelujärjestelmän toimintaa ja tuettu sopimusohjausjärjestelmää. Hankkeen innovatiivisuus perustui suunnitelman kokonaisvaltaiseen luonteeseen. Tarkoituksena oli uudistaa sekä palveluprosesseja että organisaation ohjausta.

Kokonaisvaltaisen toimintamallin muutosta ei kuitenkaan saatu tarkastelujaksolla edistettyä. Laajempaa sähköistä toimintamallia ei saatu kytettyä palvelujen tuotantomallin uudistuspyrkimykseen eikä hallinnollis-poliittiseen tavoitteenasetteluun. Innovatiiviset tavoitteet supistuivat

ensin pyrkimykseksi ottaa räätälöiden käyttöön muualla kehitettyjä sähköisiä palveluja ja kahden vuoden jälkeen vaikeuksiin ajautunut kehittämishanke keskeytettiin. Mielenkiintoista on, miksi näin tapahtui.

Seuraavaksi tarkastelemme lyhyesti aiempaa aihealueen tutkimusta pitäytyen oman tutkimuksemme kannalta relevantteihin näkökulmiin. Tämän jälkeen luonnehdimme lähemmin teoreettista viitekehystämmä. Kuvaamme lyhyesti aiheistoa ja menetelmiä sekä analysoimme empiirisiä havaintojamme. Artikkelin lopuksi keskustelemme havainnoistamme muutoksen hallinnan näkökulmasta.

Näkökulmia muutokseen

Tarkastelemamme prosessin keskeisen muutosluottuvuuden muodostaa taustalla vaikuttava mitava kuntaliitos, joka toteutettiin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella. On todettu, että kuntaliitosprosessit ovat yleisesti haasteellisia ja että niiden epäonnistumiseen voivat vaikuttaa useat tekijät. Haasteiksi kuntatutkimuksessa on hahmotettu muun muassa organisaatioiden erilaiset toimintakulttuurit, muutoksen laajuus ja ajoitus, poliittisen yhteisymmärryksen ja yhteisen tahtotilan puute, puutteellinen muutosjohtaminen, lähiesimiesten roolin ja henkilöstön riittävä huomioiminen ottaminen ja muutosviestintä. Muutoksessa voidaan niin ikään edetä liian nopeasti tai hitaasti tai siihen ei osoiteta riittävästi resursseja, mikä voi johtaa puolestaan henkilöstön uupumiseen. (Koski 2008 ja 2004; Stenvall & al. 2007.)

Mielenkiinto kuntatutkimuksissa on kohdistunut kuitenkin lähinnä kuntaliitosten taloudellisiin vaikutuksiin sekä palveluiden saatavuuteen ja toimivuuteen (esim. Moisio & Uusitalo 2003; Haveri & Nieminen 2003; Leinamo 2004; Vakkuri & al. 2010; Kaarakainen & al. 2010). Niin ikään tutkimuksia on tehty kuntaliitosten poliittisista perusteluista ja edellytyksistä (Puustinen 1989; Nurmi 2005), vaikutuksista kunnallisdemokratiaan, osallistumismahdollisuuksiin (Kjaer & al. 2010) ja palveluverkon rakenteeseen sekä infrastruktuuriin kohdistuvista haasteista (Leinamo 2010). Tässä artikkelissa tarkastelemme kunnan muutoksia aiemmasta poiketen kehittämishankkeen kautta, mikä mahdollistaa konkreettisemmän analyysin.

Julkisen palvelutuotannon ja hallinnon uudistuksia on viime vuosikymmeninä tarkasteltu myös ns. Business Process Reengineering (BPR) -näkökulmasta (esim. Zaheer & al. 2008; Ebrahim & Irani 2005; Reyes 1998; Harrington & al. 1998). BPR on liikkeenjohto-oppi, jonka keskeisenä sisältönä ovat yrityksen prosessien tarpeellisuuden arvioiminen, tehostaminen ja laadun parantaminen. Tietotekniikan soveltamisella prosesseihin on ollut merkittävä rooli. BPR-lähestymistapaan on kohdistettu kuitenkin merkittävää kritiikkiä. On todettu sen olevan luonteeltaan mekanistinen ja tekninen, ylhäältä alas ohjautuva normatiivinen johtamismalli, joka ei juuri ota huomioon organisaatioiden muutosprosessien inhimillisiä ulottuvuuksia. On myös arvioitu, että jopa 50–70 prosenttia yrityksissä toteutetuista BPR-prosesseista olisi epäonnistunut (Reyes 1998). Oma lähtökohtamme korostaa sen sijaan muutoksen sosiaalista ulottuvuutta innovaatioprosessin keskeisenä osana. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta kiinnostavampia näkökulmia on esitetty niissä BPR-tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu sähköisiin palveluihin siirtymisen esteitä (Ebrahim & Irani 2005). Näitä ovat olleet esimerkiksi puutteellinen tai toimimaton it-infrastruktuuri, verkkoturvallisuuteen liittyvät kysymykset, it-osaaminen, organisatoriset tekijät (mm. koordinaation ja johdon puute, epäselvä visio ja strategia, politiikka, kulttuuri ja aika) ja kustannukset.

Suomessa sähköisiä hyvinvointipalveluita on kehitetty ja kokeiltu julkisen rahoituksen turvin jo yli vuosikymmenen ajan. Mittavin hanke tällä saralla on ollut Satakunnan Makropilotti 1999–2001. Muita esimerkkejä ovat Tekesin FinnWell-

ohjelmassa 2004–2009 rahoitetut alueelliset sähköiset ratkaisut ja palvelumallit. Näiden hankkeiden arviointi on tuonut esille erityisesti hankkeiden haasteellisuuden ja hitauden sekä teknologia-vetoisuuden. (Ohtonen 2002; Nissilä 2002; Kivisaari & al. 2002, Tekes 2007.)

Terveystieteiden uudistamista ja sen johtamista on analysoitu laajasti myös taloustieteen, politiikan ja hallinnon tutkimuksen näkökulmista (esim. Kingdon 1995; Lehto 2003; Häkkinen & Lehto 2005; Teperi & al. 2009; Wiili-Peltola 2005; Valkeakari & Hyppönen 2009). Vain harvat tutkimukset tällä saralla tarkastelevat kuitenkaan asiaa innovaatiotutkimuksen käsittein (Valovirta & Hyvönen 2011; Kokkinen & al. 2011; Windrum 2008; Koch 2006; Koch & Hauknes 2005), ja näistä artikkelimme poikkeaa erityisesti systemisen lähestymistapansa vuoksi. Tosin joissakin aiemmissa tutkimuksissa (Pekkarinen & al. 2011; Kivisaari & al. 2009 ja 2012) kunnallisen sosiaali- ja terveyssektorin innovaatioita on jäsennetty systemisesti sosioteknisen muutoksen mallin avulla. Satu Pekkarisen ja hänen kollegoitensa (2011) tutkimus kohdistui kunnallisen liikelaitoksen perustamiseen, ja siinä muutokseen kohdistuvat jännitteet tulkittiin paitsi muutosta jarruttaviksi myös uusien innovaatioiden mahdollistajiksi. Sirkku Kivisaaren ja hänen kollegoitensa (2009) tutkimus kohdistui puolestaan kunnallisten palveluiden johtamismallin uudistamiseen ja paljasti muun muassa hybriditoimijoiden kriittisen roolin systemisissä innovaatioissa.

Monitasonäkökulma järjestelmän muutokseen kuntatasolla

Kunta eri toimintasektoreineen muodostaa monimutkaisen sosioteknisen järjestelmän. Yhtäältä järjestelmä rakentuu kunnan tehtävät määrittelevästä lainsäädännöstä, poliittisesti päätetyistä toimintatavoista ja painopisteistä, toiminnan hallinnollisesta koordinaatiosta sekä sovelletuista tavoista tuottaa kuntalaisten tarvitsemat palvelut. Toisaalta järjestelmän toimintaan vaikuttavat palveluiden kysyntä sekä palveluihin suoraan tai epäsuorasti poliittisen toiminnan kautta kohdistuvat odotukset. Kaikkeen toimintaan liittyy myös yhä enemmän teknologian käyttöä. Esimerkiksi hallinnon ohjaus- ja tietojärjestelmillä tuetaan yleistä infrastruktuuria ja palveluja. Sosiaaliset ja teknologiset ulottuvuudet kietoutuvat

yhteen siten, että kunnasta voi käyttää nimitystä sosiotekninen järjestelmä.

Sosioteknisen muutoksen malli (Geels 2002 ja 2004; Geels & Schot 2007; Geels 2010) pyrkii juuri tällaisen monimutkaisen järjestelmän muutostdynamiikan kuvaamiseen. Se korostaa toimijoiden, resurssien, teknologioiden, käytäntöjen ja sääntöjen välistä vuorovaikutusta muutoksen ja pysyvyyden lähteenä. Vaikutteita malli on saanut useista suunnista (Geels 2010 ja 2004), joista voidaan mainita esimerkiksi evolutionaarinen taloustiede (esim. Nelson & Winter 1982) ja strukturaatioteoria (Burns & Flam 1987; Giddens 1984) sekä lähemmin mallin taustalla vaikuttava hollantilainen Transition Management-suuntaus (esim. Rotmans & Loorbach 2009).

Mallin avulla voidaan tarkastella, kuinka uusi suhteellisen pysyvä toimintamalli saattaa syntyä jollakin yhteiskunnan sektorilla toimijoiden ja rakenteiden vuorovaikutuksessa. Seuraamme toimintamallin kehittämistä systeemisenä innovaatioprosessina. Systeemisyydellä tarkoitamme sitä, että järjestelmän osat ja ulottuvuudet toimivat kiinteässä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja että järjestelmä kehittyy näiden elementtien vuorovaikutuksessa (Mitleton-Kelly 2007, 23–25). Systeeminen innovaatio on puolestaan uusi toimintamalli, joka edellyttää toteutuakseen useiden järjestelmän ulottuvuuksien – kuten teknologian, palveluprosessien, organisaation johtamisen ja rakenteiden – vuorovaikutusta (ks. Geels 2004; Kivisaari & al. 2012). Tarkastellun systeemin laajuus voi vaihdella puolestaan innovaatiojärjestelmästä yritysorganisaatioihin (esim. Edqvist 2005; Johannessen 2009) tai teknologiisiin järjestelmiin (esim. Teece 1988). Systeemisyyden on usein innovaatiokirjallisuudessa itsestään selvä näkökulma, jonka luonnetta ei juuri pyyhdytä miettimään (Ahrweiler 2010, 7–8). Systeemisyyttä pidetään synonyyminä vuorovaikutukselle. Tästä poiketen sosioteknisen muutoksen malli on luonteeltaan selkeämmin analyttisteoreettinen tutkimusta ohjaava käsitteistö. (Nieminen & al. 2011.)

Sosioteknisen muutoksen malli on alun perin kehitetty kuvaamaan pitkän ajan muutoksia yhteiskunnan osajärjestelmissä. Mallin taustalla on oletus siitä, että systeeminen innovaatio on kompleksinen prosessi, jonka syntyä ei voida selittää millään yksittäisellä kausaalisella tekijällä. Mahdollisuus systeemille innovaatiolle voidaan avata eri tekijöiden keskinäisen vuorovaiku-

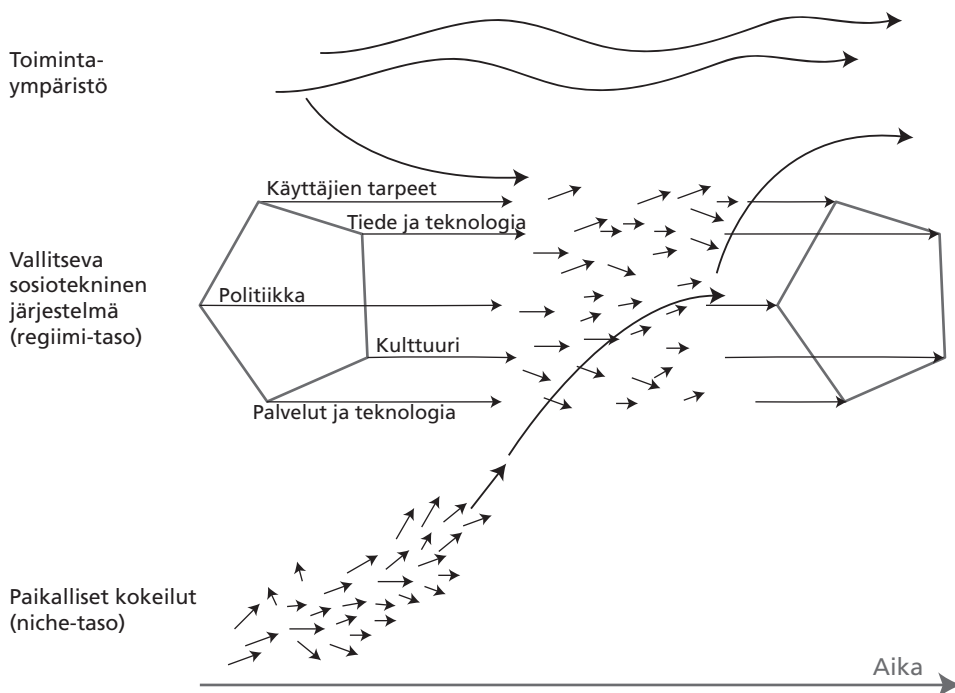
tuksen kautta. (Geels & Kemp 2007). Kuviossa 1 on havainnollistettu mallin perusideaa.

Mallin ylin ulottuvuus eli ulkoinen toimintaympäristö muodostuu laajoista yhteiskunnallisista kehityskuluista ja sellaisista prosesseista, joihin tarkastellun järjestelmän (regiimi) toimijat eivät voi vaikuttaa. Ulkoinen toimintaympäristö tuo malliin muutosvoimia. Koska järjestelmä ei välttämättä ole yhteensopiva muuttuvan toimintaympäristön kanssa, ympäristöstä järjestelmään kohdistuvat muutospaineet voivat edesauttaa ”mahdollisuuksien ikkunan” avautumista radikaaleille innovaatioille tai luoda pohjan kokonaan uuden järjestelmän muodostumiselle. (Geels 2002 ja 2004.)

Esimerkkeinä ulkoisista paineista tarkastelumme kohteena olevalle kunnalliselle sosiaali- ja terveysjärjestelmälle voidaan mainita sekä valtion ja kuntatalouden nopea heikkeneminen 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla että väestön ikääntymiskehitys, joka lyhyellä aikavälillä vähentää kuntien henkilöstöä ja pidemmällä aikavälillä lisää peruspalvelujen tarvetta. Esimerkkinä voidaan mainita myös Paras-hanke, joka on luonut painetta kunta- ja palvelurakenteen uudistukselle. Hankkeen vaikutuksesta kuntaliitoksia on tehty paljon, ja ne ovat muovanneet vakiintuneita poliittisia voimasuhteita.

Mallin keskimäinen taso kuvaa sitä sosioteknistä järjestelmää, jonka muutosta tarkastellaan. Järjestelmä muodostuu institutionalisoituneista toimintatavoista, itsestään selviksi muodostuneista tulkintakehyksistä, kysymyksenasetteluista ja ongelmanratkaisumalleista. Järjestelmä on tyypillisesti luonteeltaan säilyttävä. Kuntien peruspalvelujärjestelmää pitävät yllä esimerkiksi siihen kohdistuvat lait, säädökset ja politiikkatoimenpiteet. Lisäksi sitä pyrkivät säilyttämään poliittiset tavoitteet ja ideologiat, hallinnon ja palvelutuotannon vakiintuneet tavat, palvelujen tarve ja kysyntä sekä kulttuuriset tekijät. Aiemmat päätökset ja toimenpiteet luovat järjestelmään ”polkuriippuvuutta” ja ”lukittumia” (*lock-ins*), jotka tekevät sen nopean muuttamisen vaikeaksi.

Tästä huolimatta järjestelmä ei ole luonteeltaan täysin staattinen. Sitä sopeutetaan muuttuvaan toimintaympäristöön jatkuvilla vähittäisillä parannuksilla. Tarkastellussa tapauksessa kuntien omaehtoinen kehittämistoiminta sekä toisesta kunnasta ”lainatut” uudet toimintatavat ovat esimerkkejä tästä. Muutospainetta voi syntyä myös järjestelmän sisältä, kuten kunnan vanhentuneesta



Kuvio 1. Monitasoinen muutoksen malli (Geels 2004).

johtamistavasta, joka ei anna riittävää välineistöä peruspalveluiden ohjaukseen ja uudistamiseen.

Mallin alimmalle eli niche-tasolle sijoittuvat tarkastelun kohteena olevan järjestelmän ulkopuoliset innovatiiviset aloitteet ja kokeilut, jotka ovat usein paikallisia tai muulla tavoin rajattuja sovelluksia. Radikaalit innovaatiot syntyvät tyypillisesti vakiintuneen järjestelmän ulkopuolisissa, tavalla tai toisella suojatuissa ”tasakuissa” (niche). Tasku voi muodostua esimerkiksi julkisesti tuetusta ohjelmasta, jonka piirissä kokeillaan ja etsitään uusia ratkaisuja, tai pienestä niche-markkinasta, jossa uusi innovaatio pääsee rauhassa kehittymään. Myös paikalliset markkinapaineilta suojatut kokeilut voivat olla tämänkaltaisia kehittämistiloja. Koska innovaatioiden suorituskyky ei alkuvaiheessa tyypillisesti ole korkea ja koska ne saattavat olla työläitä tai kalliita käyttää, tasku tarjoaa mahdollisuuksia oppimiselle ja innovaatiota tukevan sosiaalisen verkoston rakentamiselle. (Weber & al. 1999; Weber & Dorda 1999). Vasta vahvistuessaan ja yhdistyessään muihin samansuuntaisiin uudistuspyrkimyksiin tai innovaatioihin yksittäisistä kokeiluista saattaa muodostua riittävän vahva kokonaisuus, jolla ”mahdollisuuksien ikkunan” avau-

tuessa on voimaa muuttaa myös kokonaista järjestelmää (Geels & Schot 2007).

Historiallisia teknologiseen kehitykseen liittyviä esimerkkejä ovat muun muassa siirtymä hevoskärryistä autoihin ja laivateknologian muutos (Geels 2002 ja 2005). Hieman toisenlaisesta näkökulmasta edustaa esimerkiksi Mike Hodsonin ja Simon Marvinin (2010) kaupunkipolitiikan mahdollisuuksiin keskittyvä tutkimus. Oman tutkimuskohteemme piiristä esimerkkinä voidaan mainita 2000-luvun puolella kunnissa ja sairaanhoitopiireissä tehdyt erilaiset sähköisten palvelujen, palvelusetelien ja tuotannonohjausmallien kokeilut. Mikään näistä kokeiluista ei ole kuitenkaan toistaiseksi levinnyt koko terveydenhuoltojärjestelmän tasoiseksi yleisesti hyväksytyksi toimintamalliksi, vaan paikallinen kokeilutoiminta jatkuu edelleen.

Tässä artikkelissa innovaation laajamittaisella käyttöönotolla tai levittämällä tarkoitamme prosessia, jossa innovaatioaihioita ja käyttöympäristöä sopeutetaan toinen toisiinsa. Toimijanäkökulmaa painottava näkemyksemme poikkeaa selkeästi esimerkiksi siitä innovaation leviämisen tai diffuusion käsitteestä, joka on omaksuttu sosiologisissa ja viestintätutkimuksissa (esim. Rogers 1983).

Sosioteknisen muutoksen mallin mukaan uuden innovatiivisen toimintamallin laajamittainen käyttöönotto eli systeeminen muutos edellyttää useita samansuuntaisia muutoksia eri tasoilla. Tällaista tilannetta kuviossa 1 edustaa alhaalla olevien nuolten yhdistäminen koko järjestelmää muuttamaan pyrkiväksi voimaksi. Uusi toimintamalli voidaan kuitenkin ottaa laajamittaiseen käyttöön vasta sitten, kun järjestelmässä on luotu käyttöönotolle tilaa ja edellytykset. Tilan avautumiseen osaltaan vaikuttavat toimintaympäristön muutosprosessit, jotka luovat paineita regiimin muutokselle ja ”mahdollisuuksien ikkunoiden” avautumiselle uusille innovaatioille. Monitasoinen malli auttaa ymmärtämään, ettei mikään yksittäinen toimija voi yksin viedä läpi systeemisen innovaation tai järjestelmän muutosprosessia. Se edellyttää laajan ja monipuolisen toimijaverkoston rakentamista ja mobilisointia viemään muutosta eteenpäin. Samanaikaisesti useiden taustalla vaikuttavien kehityskulkujen on vietävä muutosta samaan suuntaan.

Muutoksia voidaan tyypitellä sen mukaan, mitkä tasot niihin osallistuvat ja kuinka radikaaleja ne ovat luonteeltaan. Frank Geels ja Rene Kemp (2007, 445–446) ovat erotelleet kolme yleistä muutosmekanismia. Ensinnäkin voidaan puhua uusintamisesta. Tällöin järjestelmä muodostaa vakaan kokonaisuuden. Toimintaympäristöstä ei aiheudu merkittäviä muospaineita, ja muutokset järjestelmään ovat luonteeltaan hienosäätöä. Muodonmuutoksessa taas järjestelmään kohdistuu muospainetta, mutta sen vaikiintuneet toimijat kykenevät sopeuttamaan ja suuntaamaan uudelleen toimintaa ilman, että ulkopuolisille toimijoille ja toimintamalleille muodostuisi mahdollisuutta haastaa sitä. Kolmas malli on siirtymä yhdestä järjestelmästä toiseen. Järjestelmään kohdistuu tällöin voimakkaita muospaineita, eivätkä sen toimijat onnistu ratkaisuun ongelmia. Tällöin järjestelmän ulkopuolisille toimijoille avautuu mahdollisuus kehittää uusia innovaatioita, jotka vähitellen ”lyövät läpi”, ja niistä kehkeytyy uusi regiimi. Käsillä olevan tapauksen piirteet muistuttavat lähinnä toista muutosmallia. Järjestelmän uudistamiskyky mykset tapahtuvat järjestelmätoimijoiden ehdoilla ja ohjaamana, vaikka ulkopuolisia vaikutteita hyödynnetäänkin toiminnassa.

Aineisto ja metodi

Tutkimus pohjautuu dokumentti- ja haastatteluaineistoon, jonka olemme keränneet eräässä keskisuuressa suomalaisessa kaupungissa (jatkossa ”Kaupunki”) kesäkuun 2010 ja helmikuun 2011 välillä. Suurin osa haastatteluista toteutettiin lokamarraskuussa 2010. Teimme yhden täydentävän haastattelun maaliskuussa 2012.

Haastatteluaineiston raportointi luvattiin toteuttaa siten, ettei haastateltavia tunnustetta. Haastatteluissa käsiteltiin haastateltavien osin arkaluonteisiksi kokemia asioita, joten pidimme menettelyä perusteltuna. Myöskään kaupungin nimeä ei ole ilmoitettu, koska kehittämishanke on rajattu ja helposti identifioitavissa. Mikäli kaupungin nimi olisi tiedossa, haastateltavan aseman ilmoittaminen helposti tunnistettavissa olevan hankkeen yhteydessä johtaisi myös haastateltavan tunnistamiseen.

Kartoitimme 22 temaattisen haastattelun avulla näkemyksiä vastikään toteutetusta kuntaliitosprosessista, kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden nykytilanteesta, nykytilan keskeisistä vahvuuksista ja heikkouksista, tavoiteltavasta tulevaisuuden tilasta, palveluiden ohjausmallista, sähköisen toimintamallin kehittämishankkeen läpiviennistä sekä muutosjohtamisesta.

Valitsimme haastateltavamme siten, että he edustaisivat erilaisia näkökulmia muutokseen. Osa heistä edusti Kaupungin henkilöstöä: johtoa (2), johtavia luottamushenkilöitä (3), sosiaali- ja terveystoimen johtoa (7), lähiesimiehiä (2) ja ammattihenkilöstöä (2). Osa taas edusti seniori- ja potilasjärjestöjä sekä asiakkaita (3), osa yksityisten palveluntuottajien ammattihenkilöstöä (2) ja ulkopuolisia asiantuntijoita (1). Haastattelut olivat yleensä 1,5 tunnin mittaisia ja ne nauhoitettiin.

Analysoimme litteroidut haastattelut aineistolähtöisesti. Kokosimme haastattelut ensi vaiheessa haastattelukysymysten pohjalta laajoiksi koko aineistoa jäsentäviksi teemoiksi: nykytilanne, hankkeen tavoitteet, toimijaverkosto, jännitteet, ratkaisuehdotukset, muutosjohtaminen ja tulevaisuuden visiot. Näitä teemoja vasten tarkastelimme viittä sosioteknisen mallin mukaisista järjestelmäulottuvuutta: poliittis-hallinnollista ulottuvuutta, toimintakulttuuria, palveluiden tuotantoa, käyttäjiä ja teknologiaa. Tämän pohjalta tuotimme lopuksi analyttisen kuvauksen kokonaisuudesta.

Haastattelut alkoivat saturoitua noin kymmenen haastattelun jälkeen. Vaikka uusia yksityiskohtia tulikin mukaan niiden jälkeisissä haastateluisissa, kokonaiskuva pysyi varsin vakiintuneena eikä sitä kyseenalaistavia näkemyksiä haastateluisissa tullut esiin. Vaikka aineistomme kuvaa vain yhden sektorin toimintaa ja siihen vaikuttaneita tekijöitä kaupungin sisällä, arvioimme, että aineistolla on yleistettävyyttä samankaltaisiin tilanteisiin muissa kuntaorganisaatioissa.

Toiminnan muutos systeemisellä haasteena

Jäsenämme empiirisen aineiston analyysiä edellä kuvatusti sosioteknisen muutoksen mallin avulla. Aluksi kuvaamme toimintaympäristöä sellaisten kansallisen ja alueellisen tason kehityskulkujen kautta, joihin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilla ei juuri ole mahdollisuutta vaikuttaa. Tämän jälkeen luomme lyhyen katsauksen muualla kehitettyihin ja Kaupungin oman järjestelmän kannalta ulkopuolisiin innovaatioihin, joita Kaupungin kehittämishankkeissa oltiin kiinnostuneita hyödyntämään. Viimeiseksi erittelemme järjestelmätason muutosdynamikkaa eli Kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän ja kehittämishankkeen välistä suhdetta. Miksi uudistus ei edistynyt? Tarkastelu kohdistuu eritasoisten kehityskulkujen keskinäiseen vuorovaikutukseen, jota systeeminen muutos edellyttää.

Toimintaympäristön luoma muospaine

Keskeisimpiä muospaineita koko julkiseen järjestelmään tuo Suomen väestön nopea ikääntyminen. Kun vuonna 2010 Suomen väestöstä 65 vuotta täyttäneitä oli 17 prosenttia, niin vuonna 2040 heitä on 27 prosenttia. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta kasvattavat erityisesti hyvin iäkkäiden, monisairaiden ja raihnaiden ihmisten määrän kasvu sekä kroonisten sairauksien nopea lisääntyminen. Toisaalta tieteen ja teknologian kehitys tarjoaa jatkuvasti uusia mahdollisuuksia diagnosoida ja hoitaa sairauksia. Poliittista valmiutta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten bruttokansantuoteosuuden merkittävään kasvattamiseen ei ole ollut ja kiulu kysynnän ja tarjonnan välillä kasvaa. Oman haasteensa tuottaa myös se, että 2010-luvulla alan ammattikunnasta merkittävä osuus on jäämässä eläkkeelle.

Tilanne on luonut järjestelmässä tilaa ja painetta kehittää ja hyödyntää sähköisiä hyvinvointipalveluita ja kasvattaa asiakkaan roolia oman terveytensä ylläpidossa. (Esim. STM 2012.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla on jo 1990-luvun puolivälissä luotu edellytyksiä sähköisten palveluiden kehittämiseksi tietoteknologian hyödyntämistrategialla. Kansallisen potilaskertomusjärjestelmän ja sähköisten lääkemääräyspalvelujen rakentaminen on parhaillaan viimeistelyvaiheessa. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä EU:n eHealth Action Planin vaatimuksesta laadittiin niin Suomessa kuin muissakin jäsenmaissa eTerveyden tiekartta, jossa linjattiin tulevia haasteita suhteessa eurooppalaiseen yhteistyöhön. Sitten STM on muun muassa KASTE-kehittämissuunnitelmassaan rahoittanut useita alueellisia sähköisten hyvinvointipalvelujen kehittämishankkeita ja näitä koordinoivaa eKat-hanketta (esim. Iivari & Ruotsalainen 2007; Valkeakari & al. 2009).

Myös muiden hallinnonalojen toimenpitein on viime vuosina pyritty uudistamaan julkisia palveluita. Tätä asiaa vauhditti erityisesti vuonna 2008 alkaneen kansainvälisen finanssikriisin jälkeinen taantuma. Valtiovarainministeriö on asettanut SADe-ohjelman (2009–2013) edistämään sähköistä asiointia kaikissa keskeisissä palveluissa. Siihen kuuluva Oma terveys -palvelukokonaisuus tukee kansalaisen oman terveyden hallintaa ja itsehoitoa. Tekes ja Sitra ovat edistäneet teknologia- ja palveluyritysten innovaatioiden lisäksi myös julkisten organisaatioiden sähköisten palveluiden kehittämishankkeita. Eduskunnan säätämä kunta- ja palvelurakenteen uudistamista koskeva puitelaki puolestaan on luonut painetta sosiaali- ja terveyspalvelujen uudelleen organisoinnille. (Esim. Virkki & al. 2011; Valkeakari & al. 2008; Tekes 2007.)

Myös alueelliset teollisuuden rakenteen, talouden ja demografian muutokset ovat heijastuneet Kaupungin mahdollisuuksiin järjestää palveluita. Teollisuustyöpaikkojen vähentyminen 2000-luvulla on heikentänyt alueen ansiotulokehitystä ja luonut taloudelle uhkakuvia. Maakuntien välisessä vertailussa palkkatulojen kasvu on seudulla heikkoa ja verotulopohja kasvaa Kaupungissa hitaasti. Seutu on kokenut suuria muuttotappioita 1990-luvun loppupuolelta lähtien ja väkiluku on ollut jatkuvassa laskussa. Ikärakenne on nopeasti muuttumassa. Kaupunkia koskevien väestöennusteiden mukaan seuraavien 20 vuoden

aikana nuorten ja työikäisten lukumäärä vähentyy ja vanhusten lukumäärä kasvaa. Taloudellinen huoltosuhde on heikentynyt ja on nykyisellään suurempi kuin Suomessa keskimäärin.

Tämä kehitys toimi sytykkeenä tarkastelemamme alueen kuntien toteuttamaan kuntaliitokseen 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella. Liitoksen uskottiin helpottavan toiminnan tuottavuuden kasvattamista ja kunnallishallinnon keventämistä. Kuntaliitos pyrittiin viemään läpi mahdollisimman nopeasti. Kaupunki oli tutkimuksemme toteuttamisen ajankohtana kuitenkin edelleen suurten taloudellisten haasteiden edessä. Budjetti oli huomattavan alijäämäinen ja veroprosenttiin kohdistui korotuspaineita. Taustalla vaikuttivat myös kuntaliitoksen aiheuttamat jännitteet. Nämä kytkeytyivät liittyneiden kuntien erilaisiin poliittisiin voimasuhteisiin sekä siihen, että toiset liittyneistä kunnista olivat kaupunkimaisia ja toiset maaseutuvoittoisia.

Ulkopuoliset kokeilut ja innovaatiot

Sosiaali- ja terveydenhuollolle ja julkiselle sektorille yleisemminkin tyypillisenä haasteena pidetään sitä, etteivät uudet toimintamallit leviä helposti (mm. Koch & al. 2006; Christensen & al. 2000; Herzlinger 2006). Kunnat ja sairaanhoitopiirit haluavat usein itse kehittää omat ratkaisunsa (Saranummi & al. 2005). Tarkastellussa tapauksessa Kaupunki oli kuitenkin kiinnostunut muualla kehitetyistä toimintamalleista. Kaupungin kehittämishankkeen avainhenkilöt tutustuivat erilaisiin sähköisten hyvinvointipalvelujen pilotteihin ja pyrkivät oppimaan niistä.

Suurinta edistystä saatiin aikaan sähköisen markkinapaikan jatkokehittämisessä. Vertailukohdaksi otettiin Tampereella kehitetty Kotitori, joka on ikäihmisille kotihoiton ja kotisairaanhoidon palveluja välittävä palvelupiste. Tampereen asiakasohjausyksikkö tekee asiakkaalle palvelutarpeen arvioinnin, jonka pohjalta se yhdessä asiakkaan kanssa suunnittelee parhaat palveluvaihtoehdot ja käy läpi asiakkaalle eri vaihtoehtoista koituvat kustannukset. Kaupungin tavoitteena oli kehittää Tampereen mallia laajempi sähköinen markkinapaikka, joka olisi tarjonnut hyötyjä myös kunnan tilaajaorganisaatiolle.

Oulun ja Espoon kehittämät omahoitomallit toimivat myös esikuvina, joista pyrittiin kehittämään entistä vuorovaikutteisempi versio. Malleissa on kyse terveydenhuollon sähköisestä pal-

velukanavasta, jolla tuetaan kuntalaisen omahoitoa ja pyritään saamaan hänet aktiiviseksi toimijaksi hoitoprosessissa. Palvelun avulla kansalainen saa terveyteensä liittyvää tietoa, neuvontaa ja ohjausta ajasta ja paikasta riippumatta. Kaupunki suunnitteli kehittävänsä vastaavaa palvelua asiakkaan lisäksi myös johdolle ja muulle henkilöstölle. Call center -palvelulle puolestaan vertailukohtaa tarjosi Etelä-Savon sairaanhoitopiirissä ja Mikkelissä kehitetty niin sanottu Hyvis-portaali. Hyvis tarjoaa asukkaalle ajanvarauspalveluita ja hoitoon liittyvää sähköistä asiointia. Sähköisiä ajanvarauspalveluita ovat kehittäneet myös esimerkiksi Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystuntayhtymä ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri.

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimen avaintoimijat pyrkivät siis tietoisesti hakemaan uusia ratkaisuja ja sopeuttamaan omaa järjestelmäänsä muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia vastaavaksi. Yhdeksi ratkaisuksi tilanteeseen nähtiin innovatiivisen sähköisen palvelu- ja ohjausmallin kehittäminen. Tätä taustaa vasten on kiinnostavaa, miksi minkään palvelun kehittäminen ei kuitenkaan ehtinyt käyttöönottovaiheeseen ennen hankkeen keskeyttämistä.

Kehityshankkeen läpiviennin haaste järjestelmän sisällä

Hallinto ja politiikka. Varsin monet kehittämishankkeen kohtaamista ongelmista palautuivat uuden Kaupungin muodostamisen yhteydessä tehtyihin hallinnollis-poliittisiin ratkaisuihin. Yksi keskeinen jännite liittyi tilaaja–tuottaja-toimintatavan soveltamiseen Kaupungin johtamisessa kuntaliitoksen myötä. Ajateltiin, että näin voitaisiin aloittaa ”tyhjältä pöydältä” ja että vanhojen kuntien toimintamallit eivät siirtyisi uuteen kaupunkiin. Mallin soveltaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa oli kuitenkin haasteellista. Uusi malli loi organisaation sisälle ikään kuin kaksi leiriä: ”tilaajat” ja ”tuottajat”. Näiden väliset suhteet olivat haastatteluiden valossa useallakin tavalla jännitteiset.

Toimivaltasuhteet olivat edelleen selkiytymättömiä. Tilaaja–tuottaja-toimintatapaa ja sen soveltamista ei kokonaan tunnettu edes keskijohdossa. Osin toimittiin kuten vanhassa linjaorganisaatiossa, mikä antoi tuotanto-organisaatiolle vahvan aseman, koska sillä oli edelleen palveluiden tuottamiseen tarvittavat resurssit. Kun tilaajaorganisaation asemaa sitten pyrittiin vahvistamaan, tuottajaorganisaatio ei puolestaan sopeu-

tunut tähän. Hanke oli myös aloitettu tuotantojohtajan toimesta jo ennen organisaation uudistusta ja oli tästä syystä sijoitettu tuotanto-organisaatioon. Kuitenkin samanaikaisesti tilaajapuolella nähtiin, että laajoja kehittämishankkeita tulisi johtaa tilaajaorganisaatiossa.

Tilaaja–tuottaja-kysymyksen kautta kehittämishanke ajautui samalla poliittisesti jännitteeseen kenttään. Jännitteistä ehkä keskeisimmät koskivat kunnan omaa roolia palveluiden tuottajana ja tuotannon ulkoistamista. Yhtäältä jännite näyttäytyi näkemyseroina virkamiesjohdossa, toisaalta luottamusmieshallinnossa tunnustettiin asiaan liittyvä jännite vasemmisto–oikeistojalon mukaisesti.

Onhan meillä näkemysero, kun ollaan tilaaja–tuottajamallissa eli... Kokoomus pitkälti näkee niin, että tämä tilaaja–tuottaja tarkoittaa myös sitä, että voidaan avata markkinat täysin liikeyrityksille tai sen tavoin toimiville. Ja meillä taas demareina on se näkemys, että palvelut järjestettäisiin kunnan omana toimintana mahdollisimman pitkälle. (Haastateltu 1, johtava luottamushenkilö)

Taustalla vaikutti myös kaupunki–maalaiskunnat-jännite. Haastatteluissa tuotiin esille, kuinka palveluverkkoa jouduttaisiin tulevana vuosina todennäköisesti karsimaan taloudellisten paineiden vuoksi. Tämän uskottiin tarkoittavan palveluiden keskittämistä, ja tästä näkökulmasta sähköiset palvelut nähtiin keinona lisätä palveluiden saavutettavuutta haja-asutusalueilla. Kuitenkin etenkin taajamien ulkopuolella tunnettiin pelkoa siitä, että palvelut häviävät maaseudulta kuntaliitoksen jälkeen.

Päättäjien lojaalisuus suuntautui myös edelleen vanhan liitetyn kunnan intresseihin, ei uuden Kaupungin etujen ajamiseen. Haastateltavat toivat esille, kuinka kaikki luottamushenkilöt eivät olleet sitoutuneita Kaupungin etujen ajamiseen. Osa halusi palata ”vanhaan malliin”.

Kyllä se uudistusmielisyyks on tällä hetkellä aika kaukana. Ei sitä ole käytännössä. Kaikki uudet asiat saavat tosi huonon vastaanoton. Ei olla halukkaita kokeilemaan uusia juttuja, vaan se vakaus nähdään siinä vanhassa mallissa. (Haastateltu 2, kaupungin johto)

Jännitteinen tilanne ei tukenut uuden kokonaisuuden strategista kehittämistä. Erilaisista poliittisista näkemyksistä muodostui organisaation sisälle toisiaan vahvistavia sosiaalisia jakoja, jotka vaikeuttivat yhteisen vision muodostamista siitä, kuinka sähköisellä toimintamallilla voidaan

vahvistaa kaupungin palvelutuotantoa. Hankkeelle ei myöskään haettu selkeää poliittista tukea. Vaikka sähköisen toimintamallin merkitys tunnustettiin, se jäi syrjään poliittisella agendalla.

Toimintakulttuuri. Uudistukseen sitoutumista jarrutti myös Kaupungin hierarkkinen toiminta- ja johtamiskulttuuri. Useat haastatellut toivat esille puutteellisen viestinnän ja horisontaalisen vuoropuhelun.

Ongelmaa ilmentää hankkeen edistämisen tapa sisäisessä organisaatiossa. Henkilöstöä pyrittiin saamaan mukaan ja sitoutumaan muutoksiin lähinnä tiedottamalla sille ajankohtaisista asioista ja tulevista muutoksista. Tilaisuudet sisälsivät harvoin mahdollisuuksia aitoon keskusteluun. Hankkeen merkitys jäi näin etäiseksi. Kuvaavaa oli, että syksyllä 2010 hankkeeseen liittyvä vapaaehtoinen keskustelutilaisuus jouduttiin peruuttamaan osallistujien vähäisyyden vuoksi. Tilanteeseen tuskin vaikutti se, että informaatiota oli riittävästi saatavilla, koska useimmat haastateltavat olivat sitä mieltä, että he eivät tienneet hankkeesta riittävästi. Nähdäksemme kyse oli siitä, ettei Kaupungissa ollut totuttu käymään tärkeitä hankkeista aitoja keskusteluja henkilöstön ja luottamushenkilöstön kesken. Tilaisuudet, joissa odotettavissa oli yksisuuntaista kommunikaatioita, eivät puolestaan herättäneet mielenkiintoa.

Hierarkkisuutta ilmentävät myös haastateltujen kuvaukset Kaupungin strategian valmistelusta. Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt strategian syyskesällä 2010. Haastatellut odottivat, että strategian käytäntöön viemisestä tulisi haasteellista, koska se oli työstetty hallinnon ylätasolla.

Siellähän on tällä hetkellä menossa se iso kaupungin strategiahanke – ja meidän etulinjan työntekijät eivät tajua siitä hommasta yhtään mitään. Ja tämä väliporras, jonka pitäisi viedä sitä viestiä tuonne ja tänne ja olla tässä välissä, niin meillä ei ole mitään tehollista peliaikaa oikeasti panostaa tähän. – – Että aika kyyminen asenne on, että nyt tehdään taas jotkut arvot ja visiot ja muut, mutta ei se meitä haittaa.” (Haastateltu 3, sosiaali- ja terveystoimen johto)

Kehityshankkeessa nämä piirteet näkyivät henkilöstölle ja luottamusmiehille tarjottuina ”kalvosulkeisina”. Koska keskustelulle ei annettu tilaa, sitoutumista hankkeeseen ei myöskään syntynyt.

Siitä on ollut meille seminaareja, mutta ehkä ne on ollut vähän lyhyitä. Ne jäivät sellaisiksi torsoiksi, ne

on aika nopeita pätkiä, mikä nyt on muutenkin meidän kaupungin ongelma. Seminaareissa kaikki vedetään niin nopeasti läpi. On sellaisia kalvosulkeisia asiasta ja sitten lopetetaan siihen, taas seuraava aihe. Tämä on minusta se yksi meidän muutoksen tekemisen ongelma. (Haastateltu 4, johtava luottamushenkilö)

Asioita onnistuttiin tekemään keskustellen ja henkilöstöä sitouttaen vain kehittämishankkeen osana toteutetussa pilotissa, mutta laajemmin koko hankkeessa tai organisaatiossa tämä vuoropuhelu ei onnistunut.

No se oli vaan se, että rupesimme istumaan näitä kokouksia ja järjestämään niitä. Ja porukka tulee nyt mukaan kokouksiin ja on järjestetty koulutustilaisuuksia ja käyty keskusteluita ja otettu se kenttä mukaan. Eli osastonhoitajien kanssa. Lähiesimiestä harasi vastaan koko kesän ja sitten me tehtiin työpajat... Sitä kautta mä sain kentän mukaan.” (Haastateltu 5, sosiaali- ja terveystoimen esimies)

Kyse oli myös muutoksen hallinnasta koko Kaupungin tasolla. Kaupunki oli käymässä läpi laajaa muutosta ja suunnittelemassa sähköisten palveluiden laajamittaista hyödyntämistä. Kehittämishanke oli kuitenkin profiloitu vahvasti vain sosiaali- ja terveyssektorin hankkeeksi, eikä sitä kyetty suuntaamaan koko Kaupungin muutoksen tukemiseen. Tämä vähensi Kaupungin johdon sitoutumista hankkeeseen.

Mielenkiintoista johtamiskulttuurin kannalta oli myös se, että koko Kaupungin kattavaa muutosjohtamista ei koettu yhteiseksi haasteeksi. Kaupungin keski johdossa yhteistyö ei haastattelujen mukaan toiminut ja luottamushenkilöiden sitoutuminen muutoksen edistämiseen ontui. Erään haastatellun mukaan johtaminen olikin ”kaootista”.

Kaiken kaikkiaan Kaupungista puuttui sellainen muutosjohtaminen ja vuorovaikutteiset käytännöt, joita olisi tarvittu uuden toimintamallin kehittämiseen ja läpivientiin. Johtamismallit olivat vielä muotoutumassa kuntaliitoksen ja ohjausmalliuudistuksen jälkeen. Nämä tekijät johtivat yhdessä siihen, ettei henkilöstö kaikilta osin ymmärtänyt, mihin kehittämishankkeella pyrittiin, eikä myöskään näin ollen sitoutunut siihen.

Palveluiden tuotanto. Samanaikaisesti sähköisen toimintamallin kehittämishankkeen kanssa Kaupungissa oli käynnissä mittava perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhdistämistä valmisteleva hanke. Sen yhteydessä keskusteltiin Kaupungin aiemmin ulkoistamien terveystal-

veluiden palauttamisesta omaan palvelutuotantoon. Organisaatiossa käytiin keskustelua kunnan perustehtävistä ja roolista palveluiden tuottajana ja arvosteltiin aiempia ulkoistamispäätöksiä. Selkeitä linjauksia ei ollut. Kaupungin ja yksityisen palveluntuottajan roolit jäivät täsmentymättömiksi. Ei ollut päätöstä myöskään siitä, mikä olisi yksityisen sektorin rooli sähköisten palveluiden tuottamisessa. Epätietoisuus palveluiden tuottamisen tavasta johti siihen, että sähköisen toimintamallin hankkeen status ja kytkentä organisaatioon jäivät epäselviksi.

Varsin kuvaava on seuraava ote yksityisen palveluntuottajan edustajan haastattelusta. Haastattelu tehtiin ajankohtana, jolloin kehittämishanke oli ollut käynnissä noin vuoden.

Meillä oli se työryhmä, missä oli paljon osallistujia, missä minäkin olin osallisena – niin eihän sen seurauksia ole oikeasti mitään vielä sen kummempaa. Ei ole sovittu että silloin ja silloin tehdään se ja se. – Minä itse asiassa tänään juuri sanoin ylilääkärille, että minulle jäi epäselväksi se, että missähän me oikeasti menemme ja tapahtuuko tässä koska jotakin seuraavaksi. (Haastateltu 6, yksityinen palveluntuottaja)

Kumpikin hanke pyrki omalla tahollaan palveluiden uudistamiseen ja uudelleenorganisointiin. Kun sähköisen toimintamallin hanketta vietiin eteenpäin, sitä ei kiinnitetty laajemman terveystalvelujen yhdistämishankkeen osaksi. Tämä osaltaan johti siihen, että hanke jäi organisatorisesti ikään kuin ”tyhjän päälle”. Konkreettiseksi liittymäpinnoksi palveluiden tuotanto-organisaatioon muodostuivat tällöin yksittäiset pilotit. Hanke ei kytkeytynyt laajemmin sosiaali- ja terveystoimen uudistukseen, mihin alun perin oli tähdätty.

Viime kädessä palveluiden tuotantotapoihin liittyvät haasteet palautuvat jälleen Kaupungissa käynnissä olleeseen laajaan muutokseen ja useiden muutosprosessien samanaikaisuuteen sekä näiden prosessien välisen vuorovaikutuksen puutteeseen. Kuntaliitos ja ohjausjärjestelmän muutos vaikuttivat myös palveluiden tuotannon ehtoihin. Vakiintunutta järjestelmää ei oikeastaan vielä ollut, mutta paradoksaalisesti juuri tämä seikka näytti vaikeuttavan kehittämishankkeen kiinnittymistä palveluiden tuotantojärjestelmään.

Palveluiden käyttäjät. Kaupungin palvelusuunnittelussa asiakaslähtöisyys oli asetettu keskeiseksi arvolähtökohdaksi. Myös kehittämishank-

keen suunnitelmassa todetaan, että ”keskeistä tässä hankkeessa ja kehitettävässä järjestelmässä on asiakaslähtöisyys”. Asiakaslähtöisyys oli puheissa mukana, mutta käsitteeltä puuttui tarkempi sisältö. Ei tiedetty, millä tavalla tämä näkökulma tulisi ottaa huomioon. Tilannetta kuvaa seuraava haastattelun luottamushenkilön toteamus.

Ei ole kovin paljon käyty sitä keskustelua, mutta kyllä minun mielestäni asiakaspohja tai asiakaslähtöisyys täytyy tietoenkin ilman muuta ottaa huomioon. (Haastateltu 7, johtava luottamushenkilö)

Sosiaali- ja terveyspalvelut oli Kaupungissa totuttu toteuttamaan tuotantolähtöisesti pyrkien siihen, että samanlaiset palvelut olisivat kaikkien kuntalaisten saavutettavissa. Palvelujen käyttäjien huomioon ottaminen oli rajoittunut lähinnä väestörakenne-ennusteiden tarkasteluun ja ajoitaiseen asiakaspalautteiden keräämiseen. Sähköisten palvelujen kehittäminen ei tehnyt tästä poikkeusta. Kuntalaisten erilaisia tarpeita ei siinä kartoitettu.

Palvelujen loppukäyttäjää ei pyritty saamaan mukaan palveluiden yhteiskehittämiseen. Mukaan olisi pitänyt auttanut niiden muotoilua tarpeita vastaaviksi myös osaltaan sitouttanut asiakkaita uusiin palvelumuotoihin ja luonut maaperää niiden käytölle ja leviämislle. Potilas- ja kansalaisjärjestöt eivät ajaneet aktiivisesti kuntalaisten etuja sähköisten palvelujen kehittämisessä, eivätkä heidän edustajansa tunteneet sähköisten palveluiden hanketta.

Tällä hetkellä minusta tuntuu, että ne [palvelut] vain suunnitellaan siellä jossakin, ja sitten ilmoitetaan että nyt tästä lähtien tehdään näin. Että ei ole sattunut korviin, että näissä sähköisissä palveluissa olisi ollut kuulemisia taikka mielipiteitten kyselyjä – – kuntalaiset eivät tiedä tästä kyllä varmaan. Ei ainakaan ole Ikäihmisten neuvostossa puhuttu sanaakaan. (Haastateltu 8, seniorijärjestön edustaja)

Myöskään kaupungin sisäisiä asiakkaita ei saatu motivoitumaan kehittämistyöhön. Heidän substanssiosaamisensa puuttumaan jäänti esti prosessien kehittämistä, mikä ilmenee seuraavassa teknologia-ulottuvuuden kuvauksessa.

Teknologia. Vaikka hankesuunnitelmassa tavoitteeksi oli asetettu prosessien, palvelujen ja teknologian vuorovaikutteinen kehittäminen, hankke muuttui nopeasti teknologiavetoiseksi. Tähän vaikutti ennen kaikkea muutoksen läpivientiä ohjaavan muutossuunnitelman puuttuminen.

Olisi tarvittu kokonaisnäkemyä sekä tietoa osatehtävien keskinäisistä riippuvuuksista ja ajallisesta järjestyksestä. Prosessien ja palvelujen kehittäminen jäi jalkoihin myös siksi, ettei avaintoimijoita saatu sitoutumaan kehittämiseen.

Hankeryhmä pyrki aluksi päättämään sähköisten palveluiden palvelualustasta, josta yhteisen näkemyksen löytäminen osoittautui työlääksi. Toisen kannan mukaan sellainen tulisi kehittää omin voimin ja toisen mukaan olisi perusteltua hyödyntää jo lähes valmista alueellista alustaa. Useiden kuukausien kädenväynnön jälkeen päädyttiin jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Hidas päätöksenteko teknologiaratkaisusta viivästytti sähköisten palveluiden kehittämistä, eikä aikaa jäänyt niiden toteuttamiseen.

Tilaaaja–tuottaja-mallia tukevan ohjausmallin kehittämistavoitteeseen herättiin puolestaan myöhemmin. Tavoite konkretisoitui ideaan sähköisestä ”palvelutorista”, jossa saman alustan kautta tuotettaisiin palveluja kuntalaisille ja Kaupungin tilaajaorganisaatiolle. Sovelluskohteiksi pyrittiin saamaan vanhusten palvelut ja terveyskeskuspalvelut. Kuntalaiset saisivat palvelutorilta älykkäin hakutoiminnoin tietoa niistä palveluista, jotka sopisivat juuri heidän tarpeisiinsa. Myös Kaupungin tilaajaorganisaatio saisi paremman otteen tarjottaviin palveluihin: se voisi palvelutorin kautta olla yhteydessä omiin ja ulkopuolisiin palveluiden tuottajiin ja saada näiltä tarvitsemiaan seurantatietoja. Tarkoitus oli, että jatkossa palveluntuottajien tietojärjestelmät olisi integroitu palvelutoriin siten, että mahdollisimman monet tarvittavista tiedoista siirtyisivät automaattisesti.

Palvelutorin määrittelytyö jouduttiin kuitenkin rajaamaan vanhusten palveluasumiseen, koska sisäinen päätös terveyspalvelujen osalta viipyi. Palveluntuottajien edustajat eivät kuitenkaan hahmottaneet palvelutorin mahdollisia hyötyjä eivätkä osallistuneet kehittämiseen. Tästä johtuen oleellisten käyttäjäryhmien tarpeita ja vaatimuksia uudelle järjestelmälle ei saatu kartoitettua. Keskeisten osapuolten motivoiminen hanketyöhön oli jäänyt tekemättä.

Organisaatioissa ei vyörytetty tarpeeksi isolla volyymilla tai korkealta tasolta, että tähän pitää tulla mukaan. – – Sitoutumisen puute voi johtua siitä, miten näitä projekteja tehdään: ne ovat erillisiä kokonaisuuksia ja näissä kehittämiskuvioissa ehkä melko pieniä. Siinä on se riski, että projektissa mukana olevat ihmiset kokevat sen tärkeäksi, mutta se ei näy koko organisaatiossa.” (Haastateltu 9, ulkopuolinen asiantuntija)

Kehittämisen kytkentää palveluprosesseihin hankaloitti myös se, että tilaaja–tuottaja-malli, jota palvelutorin piti tukea, ei lähtenytkään kehittymään. Loppujen lopuksi työn tuloksena syntyivät vain tekninen vaatimusmäärittely ja siihen pohjautuva tarjouspyyntö. Siihen saatiin yksi tarjous juuri ennen kuin hanke keskeytettiin. Hankkeen irrallisuutta muusta toiminnasta kuvaa myös se, ettei palvelutorin hankintaa ole viety eteenpäin hankkeen päättymisen jälkeen.

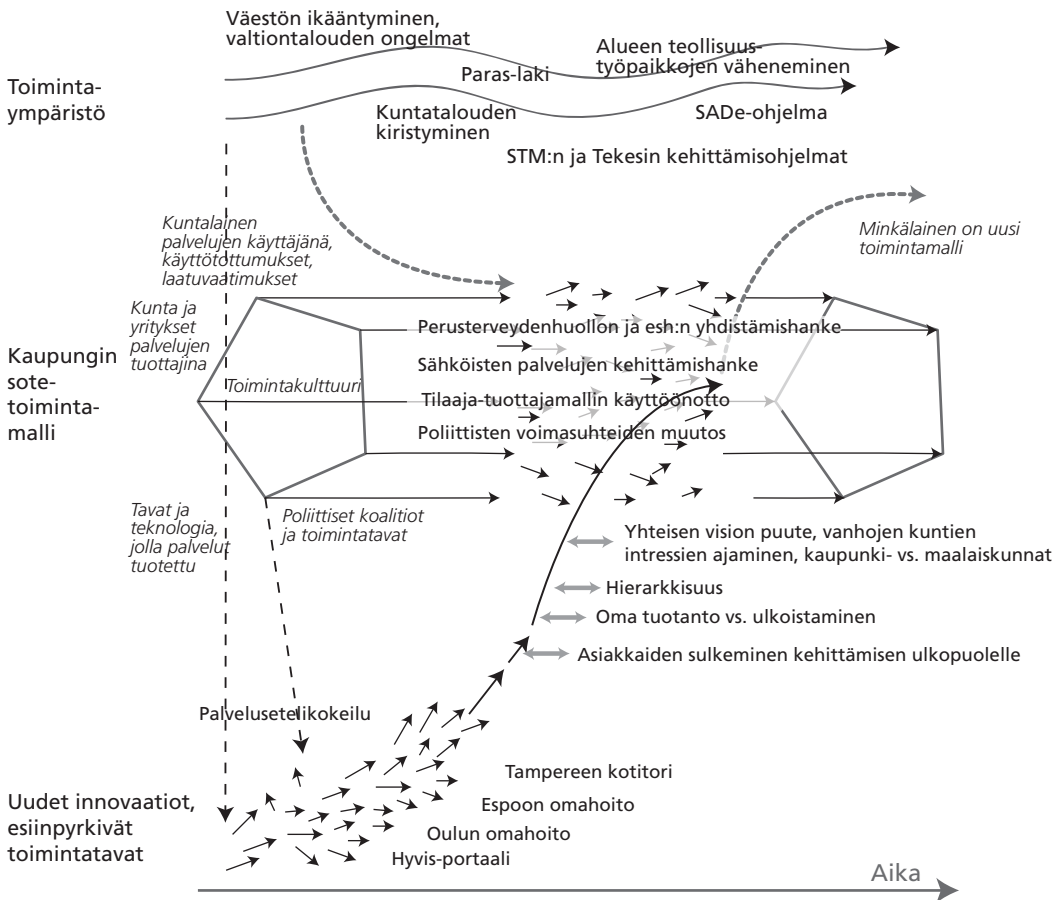
Johtopäätökset

Olemme artikkelissa hahmottaneet toisiinsa kietoutuneita tekijöitä, joista voi kehkeytyä uuden innovatiivisen toimintamallin omaksumisen esteitä. Kuvio 2 tiivistää teoreettisen mallimme valossa eritasoisia kehityskulkuja, joiden ristipai-

neissa tarkastelemaamme kehittämishanketta pyrittiin luotsaamaan eteenpäin.

Toimintaympäristön muutoksesta juontuvat taloudelliset syyt olivat raottaneet ”mahdollisuuksien ikkunaan” Kaupungin sähköisen toimintamallin kehittämiseksi (vrt. Pekkarinen & al. 2011; Geels & Schot 2007; Geels 2002). Kunta-uudistuksen nähtiin tarjoavan sopivaa liikkumatilaa toimintatapojen ja palvelujen uudistamiselle. Kaupunki teki muun muassa päätöksen siirtä tilaaja–tuottaja-malliin ja käynnisti määrätietoisesti hankkeen, jolla tähdättiin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhdistämiseen ja palvelumallin kehittämiseen.

Kuntaliitos sekä muut uudistamistilaa ja muutospainetta luovat prosessit eivät kuitenkaan luo- neet vielä riittäviä ehtoja uuden innovatiivisen palvelumallin kehittämiseksi ja toteuttamiseksi. Tapaus nostaa esiin useita jo aiemmissa tut-



Kuvio 2. Tarkasteltu kehittämishanke eritasoisten pyrkimysten, muutosprosessien ja toimijoiden kentässä.

kimuksissa todettuja organisatorisia haasteita (esim. Koski 2008; Ebrahim & Irani 2005; Wiili-Peltola 2005; Ohtonen 2002). Itse korostamme eri tekijöiden vuorovaikutteista luonnetta. Hanke epäonnistui, koska sitä ei onnistuttu liittämään järjestelmän eri ulottuvuuksilla (mm. palveluiden tuotanto, olemassa olevat toimintamallit, palveluiden käyttötottumukset) muiden toimijoiden tavoitteisiin ja tätä kautta järjestelmän muuhun uudistamiseen. Laajana systeemisnä uudistuksena alkanut hanke ei tavoittanut järjestelmän vuorovaikutteista muutosdynamiikkaa ja supistui sähköisten palveluiden käyttöön-otoksi. Tässäkin muodossa hanke ajautui vaikeuksiin ja keskeytettiin.

Ensinnäkin hallinnollisista rakenteista ja poliittisista näkemyksistä muodostui organisaation sisälle toisiaan vahvistavia jännitteitä, jotka murensivat sähköisten palveluiden vision ja strategian kehittymisen perustaa. Sähköisten palveluiden kehittämiselle ei muodostunut ”tilaa” muiden kehittämishankkeiden ja organisaation sisäisten jännitteiden keskellä.

Toiseksi jännitteiden syntymistä ja uudistukseen sitoutumattomuutta kasvatti Kaupungin hierarkkinen ja hallintovaltainen toiminta- ja johtamiskulttuuri. Koska aidon keskustelun mahdollisuutta ei tarjottu, sitoutumista hankkeeseen ei syntynyt. Kehittämiseen sitoutuminen mahdollistui vain pienissä pilottihankkeissa. Tällöinkin kyse oli hyvin rajattujen palvelujen ja niitä tukevan teknologian kokeiluista. Laajemmasta palvelutarjonnan uudelleenorganisoinnista ei päästy keskustelemaan.

Kolmanneksi oli epäselvää, mikä olisi julkisen ja yksityisen sektorin rooli palveluiden tuottamisessa. Yleisten linjausten puuttuminen jätti toimijoiden roolit epäselviksi, mikä puolestaan vaikeutti kehittämisen käynnistämistä. Kun hanketta ei pystytty linkittämään käynnissä olleeseen terveydenhuollon uudistamishankkeeseen eikä kaupungin laajuiseen sähköisten palveluiden strategiaan, sillä ei ollut liittymäpintoja laajempaan uudistukseen.

Neljänneksi käyttäjiä ei otettu mukaan palvelun kanssakehittäjiksi. Sitä ei pyritty ”juurruttamaan” laajemmin käyttäjäkenttään. Hankkeelta jäivät puuttumaan ne sisällölliset ja poliittiset mahdollisuudet, jotka yhteistyö palveluiden käyttäjien kanssa olisi mahdollistanut.

Viidenneksi hankkeesta kehittyi teknologiavetoinen, mikä on havaittu tämäntyyppisten hank-

keiden ongelmaksi. Tässä tapauksessa asiaan vaikuttivat erityisesti muutossuunnitelman puuttuminen ja se, ettei teknologian ja prosessien vuorovaikutteisen kehittämisen arvoa hankkeen johdossa ymmärretty. Uuden teknologian mahdollisuuksia ei saatu kytkettyä toiminnallisiin tarpeisiin ja käytäntöihin.

Hallinnolliset, poliittiset ja sosiokulttuuriset tekijät muodostivat uudistusta jarruttavan vuorovaikutteisen järjestelmän. Hallinnollisten rakenteiden toiminta muodostui yhteydessä toiminta- ja johtamiskulttuuriin. Yhdessä nämä edelleen vaikuttivat useisiin muihin piirteisiin. Perinteinen hallintovaltainen kulttuuri muun muassa peitti näkyvistä käyttäjien merkityksen, eikä henkilöstöä saatu mukaan kehittämiseen. Kun taustalla vaikutti lisäksi se, että Kaupungin sisällä oli kuntaliitokseen liittyviä hallinto- ja toimintakulttuurien eroja ja poliittisia linjaerimielisyyksiä, järjestelmä muodostui hankkeen kanalta erittäin monimutkaiseksi ja haasteelliseksi.

Toisin kuin äskettäisessä tutkimuksessa (Pekkarinen & al. 2011) todetaan, jännitteistä ei muodostunut uusien innovatiivisten ratkaisujen lähtökohtaa. Tutkimuksemme korostaa sen sijaan sitä, että sosioteknisten järjestelmien muutos edellyttää järjestelmässä käynnissä olevien kehittämiskulkujen linkittämistä ”samansuuntaisiksi” ja niiden välisen vuorovaikutuksen vahvistamista. Ilman järjestelmän elementtien välistä vuorovaikutusta uusien innovaatioiden ja toimintamallien käyttöönotto voi epäonnistua, vaikka ulkoisten olosuhteiden paineesta rakenteellinen ”muutosikkuna” olisikin avautunut.

Muutosjohtamisen näkökulmasta kehittämissuunnitelman kariutumisen syyt voidaan kiteyttää siihen havaintoon, että Kaupungin kehittämishankkeen vastuuhenkilöt eivät missään vaiheessa hahmottaneet tai tunnistaneet kehitettävän innovaation systeemistä luonnetta. Sähköisen ohjaus- ja palvelujärjestelmän kehittäminen olisi edellyttänyt samanaikaisesti kunnallisen toiminnanohjausprosessin, palvelujen tuotannon ja niiden käyttötapojen uudistamista sekä edistyskellisten teknologioiden käyttöönottoa. Lisäksi se olisi edellyttänyt uudenlaisten kumppanuuksien rakentamista yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa. Uuden oppimisen lisäksi onnistuminen olisi edellyttänyt myös vanhoista ajattelutavoista, rutiineista ja tottumuksista luopumista, siis ”poisoppimista” sekä henkilöstön ja asiakkaiden että yhteistyökumppaneiden piirissä.

Organisaation eri tasoilla ja eri rooleissa toimivien asiantuntijoiden ja johdon toimintaa ohjaavat usein myös erilaiset toiminnan rationaliteetit (esim. potilaan hoito vs. kunnan talous) ja siksi he hahmottavat keskeiset ongelmat ja niiden ratkaisumahdollisuudet eri tavoin. Heidän pyrkimyksensä saattavat olla keskenään jännitteisiä ja ristiriitaisia. Systeemisen innovaation läpivienti edellyttää eri tasojen toiminnan tietoista suuntaamista kohti samaa päämäärää tai visiota sekä muutosta tukevan verkoston luomista ja aktivoimista. Sitä kautta muutokselle voidaan luoda tilaa ja kantovoimaa (esim. Loorbach & Rotmans 2010; Rotmans & Loorbach 2009; Rotmans & al. 2001). Tässä tapauksessa se olisi tarkoittanut sitä, että sähköisen toimintamallin kehittämistä olisi viety eteenpäin vahvassa vuorovaikutuksessa tilaaja–tuottaja-mallin soveltamistapaa määrittävän prosessin ja erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhdistämistä koskevan hankkeen kanssa ja että se olisi suunnattu tukemaan koko

Kaupungin kehitysstrategiaa. Kaupunki ei kuitenkaan muodostanut muutosprosesseja linkittäviä ja vahvistavia ”muutosareenoita”, joissa toimijat olisivat keskustelleet, oppineet ja sitoutuneet muutokseen. Kehittämishankkeen onnistunut läpivienti olisi vaatinut kattavamman muutosesagendan kehittämistä ja laajemman toimijaverkoston sitouttamista siihen.

Systeemisyys onkin epäilemättä yksi keskeinen haaste julkisen sektorin uudistamisessa. Julkinen sektori muodostuu useista erilaisista toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevista toimijoista, toiminnan tasoista ja toimintamalleista. Tarkemman ja syvemmän kuvan saamiseksi tulevaisuissa tutkimuksissa olisi tärkeää vertailla ja eritellä erilaisten hankkeiden epäonnistumisiin ja onnistumisiin johtaneita syitä tästä näkökulmasta. Kehitykseen vaikuttavien tekijöiden tunnistaminen ei pelkästään riitä, vaan on nähtävä myös niiden vuorovaikutteinen luonne.

KIRJALLISUUS

- Ahrweiler, Petra: Innovation in complex social systems: an introduction. In: Ahrweiler, P. (ed.): Innovation in complex social systems. London and New York: Routledge, 2010.
- Burns, Tom R. & Flam, Helena: The shaping of social organization: social rule system theory with applications. London: Sage Publications, 1987.
- Christensen, Clayton & Bohmer, R. & Kenagy, J.: Will disruptive innovations cure health care? Harvard Business Review, September-October 2000, 102–112.
- Ebrahim, Zakareya & Irani, Zahir: E-government adoption. Architecture and barriers. Business Process Management Journal 11 (2005): 5, 589–611.
- Edquist, Charles: Reflections on the systems of innovation approach. Science and Public Policy 31 (2005): 6, 485–489.
- Geels, Frank W.: Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. Research Policy 31 (2002), 1257–1274.
- Geels, Frank W.: From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. Research Policy 33 (2004), 897–920.
- Geels, Frank W.: Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective. Research Policy 39 (2010), 495–510.
- Geels, Frank W.: The dynamics of transitions in socio-technical systems: A multi-level analysis of the transition pathway from horse-drawn carriages to automobiles (1860–1930). Technology Analysis & Strategic Management 17 (2005): 4, 445–476.
- Geels, Frank W. & Kemp, Rene: Dynamics in socio-technical systems: Typology of change processes and contrasting case studies. Technology in Society 29 (2007): 4, 441–455.
- Geels, Frank W. & Schot, Johan: Typology of socio-technical transition pathways. Research Policy 36 (2007), 399–417.
- Giddens, Anthony: The constitution of society: outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press, 1984.
- Harrington, Barbara & McLoughlin, Kevin & Riddell, Duncan: Business process re-engineering in the public sector: a case study of the contributions agency. New Technology, Work and Employment 13 (1998): 1, 43–50.
- Haveri, Arto & Nieminen, Juri: Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisen vaikutukset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemana Heinolassa, Lohjalla ja Porvoossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003, 7–21.
- Herzlinger, Regina E.: Why innovation in health care is so hard. Harvard Business Review, May 2006.
- Hodson, Mike & Marvin, Simon: Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were? Research Policy 39 (2010): 4, 477–485.
- Häkkinen, Unto & Lehto, Juhani: Reform, change, and continuity in Finnish health care. Journal of Health Politics, Policy and Law 30 (2005): 1–2,

- Iivari, Annakaisa & Ruotsalainen, Pekka: Suomen eTerveys -tiekartta. Suomen eOppimiskeskus ry, 2007.
- Johannessen, Jon-Arild: A systemic approach to innovation: the interactive innovation model. *Kybernetes* 38 (2009): 1–2, 158–176.
- Kaarakainen, Minna & Niiranen, Vuokko & Kinnunen, Juho (toim.): Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan? Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Lähtötilanteen kartoitus. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. Helsinki: Itä-Suomen yliopisto & Suomen Kuntaliitto, 2010.
- Kingdon, John: Agendas, alternatives and public policies. New York: Longman, 1995.
- Kivisaari, Sirkku & Saari, Eveliina & Kokkinen, Lauri & Lehto, Juhani & Saranummi, Niilo: System innovations in the making: Hybrid actors and the challenge of up-scaling. *Technology Analysis & Strategic Management* 2012. Painossa.
- Kivisaari, Sirkku & Kokkinen, Lauri & Lehto, Juhani & Saari, Eveliina: Sosiaali- ja terveydenhuollon systemisen innovaation johtaminen. Kahden tapaustutkimuksen opetuksia. VTT-tiedotteita 2504. Espoo: VTT, 2009.
- Kivisaari, Sirkku & Rouvinen, Petri & Ylä-Anttila, Pekka: Makropilotin klusteriarviointiraportti. Etla C 79, 2002.
- Kjaer, Ulrik & Hjelm, Ulf & Leth Olsen, Asmus: Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the case of the Danish 2007 structural reform. *Local Government Studies* 36 (2010): 4, 569–585.
- Koch, Per (ed.): Innovation in the public sector in the Nordic countries. Case studies. Interact report No. 2, 2006. NIFU STEP, Oslo 2006.
- Koch, Per & Haukenes, Johan: On innovation in the public sector. *Publin report No. D 20*, 2005.
- Koch, Per & Cunningham, Paul & Schwabsky, N. & Haukenes, Johan: Innovation in the public sector. Summary and policy recommendations. *Publin report No. D 24*, 2006.
- Kokkinen, Lauri & Kivisaari, Sirkku & Saari, Eveliina & Lehto, Juhani: Top-Down ja Bottom-Up: Huomioita systeemisten innovaatioiden johtamisesta julkisessa terveydenhuollossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39 (2011): 4, 374–385.
- Koski, Arto: Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Acta-sarja nro 203. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2008.
- Koski, Arto: Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. Sisäasiainministeriön julkaisu- ja 55/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 2004.
- Lehto, Juhani: Terveyspolitiikkaa uusilla säännöillä. *Sosiaalitieellinen aikakauslehti* 40 (2003): 4, 237–244.
- Leinamo, Kari: Kuntaliitoksen jälkeen: kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Levón-instituutin tutkimuksia 111. Vaasan yliopisto, 2004.
- Leinamo, Kari: Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki-kuntaliitosten tarkastelua. Levón-instituutin tutkimuksia 131. Vaasan yliopisto, 2010.
- Loorbach, Derk & Rotmans, Jan: The practice of transition management: examples and lessons from four distinct cases. *Futures* 42 (2010): 3, 237–246.
- Mitleton-Kelly, Eve: Ten principles of complexity and enabling infrastructures. In: Mitleton-Kelly, Eve (ed.): *Complex systems and evolutionary perspectives on organizations. The application of complexity theory to organizations*. UK: Emerald, 2007.
- Moisio, Antti & Uusitalo, Roope: Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin. Kuntaosaston julkaisu 4/2003. Helsinki: Sisäasiainministeriö 2003.
- Nelson, Richard R. & Winter, Sidney G.: An evolutionary theory of economic change. Cambridge, MA: Belknap Press, 1982.
- Nieminen, Mika & Valovirta, Ville & Pelkonen, Antti: Systeemiset innovaatiot ja sosiotekninen muutos. Kirjallisuuskatsaus. VTT Research Notes 2593. Helsinki 2011.
- Nissilä, Leena: Makropilotti – sosiaali- ja terveydenhuolto 2000-luvulle. Julkaisuja 2002:22. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002.
- Nurmi, Timo: Kuntien arvoperheet. Kunnallisanalyyttisessä tutkimusjulkaisut nro 47, 2005.
- Ohtonen, Jukka (toim.): Satakunnan makropilotti: tulosten arviointi. FinOHTAn raportti 21/2002. Helsinki: Stakes/FinOHTA, 2002.
- Pekkarinen, Satu & Hennala, Lea & Harmaakorpi, Vesa & Tura, Tomi: Clashes as potential for innovation in public service sector reform. *International journal of public sector management* 24 (2011): 6, 507–532.
- Puustinen, Sari: Kuohuttava kuntaliitos. Acta-sarja nro 89. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1989.
- Reyes, Danilo R.: Public sector reengineering: practice, problems and prospects. *Asian review of public administration* 10 (1998): 1–2, 42–56.
- Rogers, Everett M.: Diffusion of innovations. Third edition. New York: The Free Press, 1983.
- Rotmans, Jan & Loorbach, Derk: Complexity and transition management. *Journal of industrial ecology* 13 (2009): 2, 184–196.
- Rotmans, Jan & Kemp, Rene & van Asselt, Marjolien: More evolution than revolution. *Transition management in public policy. Foresight* 3 (2001): 1, 15–30.
- Saranummi, Niilo & Kivisaari, Sirkku & Väyrynen, Erja & Hyppönen, Hannele & Perälä, Marja-Leena & Saalasti-Koskinen, Ulla: Terveys- ja terveydenhuollon uudistaminen. Systeemiset innovaatiot ja asiantuntijapalvelut muutoksen ajureina. Teknologiakatsaus 180/2005. Helsinki: Tekes, 2005.
- Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija & Syväjärvi, Antti & Vakkala, Hanna & Selin, Antti: ”Mees romppeina siihen.” Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiolla. Acta-sarja nro 191, 2007. Lapin yliopisto ja Suomen Kuntaliitto, 2007.
- STM: Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen ke-

- hittämishohjelma KASTE 2012–2015. Julkaisu- ja 2012:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2012.
- Teece, David J.: Technological change and the nature of the firm. In Dosi, G. & Freeman, C. & Nelson, R. & Silverberg, G. & Soete, L. (eds.): *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter publishers, 1988.
- Tekes: Innovaatioita julkiseen terveydenhuoltoon. FinnWell-ohjelman ensimmäinen väliarviointi. Teknologiaohjelmaraportti 3/2007. Arviointiraportti. Helsinki: Tekes, 2007.
- Teperi, Juha & Porter, Michael E. & Vuorenkoski, Lauri & Baron, Jennifer F.: *The Finnish health care system: a value-based perspective*. Sitran raportteja. Helsinki : Sitra, 2009.
- Vakkuri, Jarmo & Kallio, Olavi & Tammi, Jari & Meklin, Pentti & Helin, Heikki: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta nro 218/2010. Helsinki: Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto, 2010.
- Valkeakari, Susanne & Hyppönen, Hannele: Muutosvalmennus terveydenhuollon sähköisten palveluiden käyttöönoton tukena. Case Oulun omahoito. Raportti 34/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2009.
- Valkeakari, Susanne & Niska, Anne & Koski, Keijo (toim.): eKat. Loppuraportti. 2009. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=762393&name=DLFE-10320.pdf
- Valkeakari, Susanne & Forsström, Jari & Kilpikivi, Pauli & Kuosmanen, Pekka & Pirttivaara, Marja (toim.): SAINI – Kansalaisten sähköiset terveydenhuollon palvelut. Loppuraportti. Helsinki: Sitra, 2008.
- Valovirta, Ville & Hyvönen, Jukka (toim.): *Julkisen sektorin innovaatioprosessit ja innovaatiojohtaminen*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Osaminen, työ ja hyvinvointi 9/2011. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2011.
- Weber, Matthias & Dorda, A.: *Strategic niche management: a tool for the market introduction of new transport concepts and technologies*. The IPTS report 31 (1999), 20–29.
- Weber, Matthias & Hoogma, Remco & Lane, Ben & Schot, Johan: *Experimenting with sustainable transport innovations. A workbook for strategic niche management*. 1999.
- Wiili-Peltola, Erja: Sairaala muutosten ristipaineessa. Hallinnan kehittämisen haasteita sairaalaorganisaatiossa. HAUS-julkaisuja 1/2005. Helsinki: HAUS kehittämiskeskus ry., 2005.
- Windrum, Paul: Patient-centered diabetes education in the UK. In: Windrum, Paul & Koch, Per (eds): *Innovation in public services: creativity, entrepreneurship and management*. Edward Elgar, 2008.
- Virkki, Tuija & Vartiainen, Anssi & Kettunen, Pekka & Heinämäki, Liisa: Sosiaalipalvelut muutoksessa – Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Parasuudistuksesta. Raportteja 56/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2011.
- Zaheer, Arshad & Mushtaq, Khalid & Ishaq, Hafiz Muhammad: Reengineering the procurement process in a public sector organization: A case study. *International Bulletin of Business Administration* 3 (2008), 30–43.

SUMMARY

Municipal development project as a systemic challenge: a case study (Kunnallisen toimintamallin uudistaminen systeemisellä haasteena: tapaustutkimus). Mika Nieminen & Sirkku Kivisaari

This article discusses the crisis of a municipal development project from the point of view of innovation research. The development project concerned the introduction of an online service platform for the provision of basic income security. The project's aim was to achieve a broad-ranging, innovative reform in the provision and oversight of basic services as well as in service use. The city authorities regarded this as primarily a technical and financial change, and this understanding determined the way the project was managed and administered. Their failure to appreciate the

broader nature of the reform meant that they also failed to recognize the challenges arising from the social, political and cultural dimensions of the reform. Since the project was never tied in with the aims of other partners and broader systematic development, it eventually failed. Our analysis shows that even a relatively limited reform is interfaced with various facets of an organization's operation, which needs to be taken into account in the management of change. We approach our case within the theoretical framework of the model of socio-technical change. The study is based on documentary and interview materials.

Keywords: socio-technical system, systemic change, municipal social and health services, online services